



Os Municípios e as Entidades Metropolitanas no Desenvolvimento Local e Regional: Análise Comparativa entre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Barcelona

Bruno Pereira Marques ¹

(1) e-GEO Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, FCSH/UNL,
Portugal

pereira-marques@fcsch.unl.pt

Resumo

O presente texto representa o projecto de Dissertação de Doutoramento em Estudos Urbanos. O nosso objecto de estudo passará pela análise comparativa dos processos de desenvolvimento local à escala metropolitana em Lisboa e Barcelona. Os principais objectivos deste trabalho passam por analisar e compreender as vantagens competitivas que os poderes políticos locais e metropolitanos têm em relação ao Estado Central no que se refere à criação de condições favoráveis à produtividade e competitividade das empresas; analisar novas formas de participação política democrática, nomeadamente no que se refere à governança territorial, entendida como a gestão dos assuntos públicos, em articulação com associações de cidadãos e as suas organizações, numa perspectiva abrangente de convergência entre os interesses do Estado e dos seus cidadãos; comparar dois modelos diferentes de organização metropolitana e debater a sua aplicação à realidade portuguesa e, mais concretamente, de Lisboa.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Municípios, Áreas Metropolitanas, Lisboa, Barcelona.

1. Introdução

O objecto de estudo delineado passará pela análise comparativa dos processos de desenvolvimento local à escala metropolitana nas “cidades-região” (cf. Scott et al., 2002) de Lisboa e Barcelona. Mais concretamente, os principais objectivos do trabalho a desenvolver passam por analisar e compreender as vantagens competitivas que os



poderes políticos locais e metropolitanos podem ter em relação ao Estado Central no que concerne à criação de condições favoráveis à produtividade e competitividade das empresas; bem como analisar novas formas de participação política democrática, com destaque para a governança territorial, que pode ser definida como a gestão dos assuntos públicos, em articulação com associações de cidadãos e as suas organizações, numa perspectiva abrangente de convergência entre os interesses do Estado e dos seus cidadãos; por fim, procuraremos comparar dois modelos diferentes de organização metropolitana e debater a possível evolução da realidade portuguesa, concretamente, de Lisboa.

De referir igualmente que a presente investigação tem ainda como objectivo geral reflectir sobre o papel das políticas públicas e do planeamento estratégico territorial como instrumentos de apoio do poder político local ou regional capazes de apoiar o desenvolvimento territorial em diferentes contextos metropolitanos.

2. Cidades e Desenvolvimento

Considerando os principais desafios que se apresentam a estas cidades-metrópoles, nomeadamente, a globalização e as novas formas de organização produtiva – com a consequente reestruturação territorial –, o desafio da sustentabilidade à escala urbana e o seu contributo para a sustentabilidade global, o desafio da inclusão social e das novas formas de governança urbana como contributos para uma democracia mais participada, procuraremos então analisar a situação específica deste tipo de áreas urbano-metropolitanas no que diz respeito à promoção e dinamização de iniciativas de desenvolvimento regional e local. Neste sentido, de forma a ganhar escala, dimensão e massa crítica necessária à alavancagem dos processos de desenvolvimento, a vencer os desafios da competitividade e a promover um desenvolvimento integrado e sustentável, torna-se essencial desenvolver a implementação de processos de planeamento estratégico, onde as vertentes do partenariado, do empreendedorismo e da participação cívica podem dar origem a uma base económica local mais dinâmica, integrada e com um melhor nível de cooperação entre os diferentes actores locais.

Contudo, ao nível do planeamento estratégico territorial, a tónica tem sido frequentemente colocada na realização de grandes eventos culturais (por exemplo, Lisboa ou Bilbao) e desportivos (por exemplo, Barcelona) e na reabilitação urbanística



de determinadas áreas das cidades. Neste sentido, a perspectiva que procurámos empreender no presente trabalho assentará mais numa lógica de crescimento económico local e procurará centrar-se-á mais na análise dos processos de planeamento estratégico conducentes a iniciativas locais de desenvolvimento no âmbito da educação, da formação profissional ou do apoio ao empreendedorismo, do que propriamente na análise, mais “tradicionalista”, de processos de reabilitação e renovação urbana, na senda do que Peter Karl Kresel designa como “planeamento estratégico económico” (cf. Kresel, 2007: 3).

Nas últimas três décadas, as teorias ao nível do desenvolvimento regional e local têm caminhado no sentido de privilegiar as acções em que as autarquias interagem e constituem parcerias com outros actores intervenientes no território, pelo que «*el gobierno local capaz de dar respuesta a los actuales desafios urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo debe ser un gobierno promotor*» (Borja e Castells, 1997: 151). De facto, o poder local tem ganho uma crescente importância ao nível do crescimento económico, «*levando autores a defender que se estaria a criar um novo tipo de gestão do território, designado por Archer de “empreendedorismo urbano”, por Harvey de “gestão pública urbana”, por LeGalès de “governança urbana” ou ainda por Fainstein de “mercantilismo local”*» (Salvador, 2006: 327).

3. Organização do Trabalho e Metodologias de Investigação

A organização do programa de trabalhos consubstancia-se numa estrutura assente em quatro partes conexas e complementares, embora formalmente autónomas, que corporiza os objectivos e opções metodológicas de investigação:

Parte I – Enquadramento teórico da dissertação;

Parte II – Metodologias de recolha, tratamento e análise de dados;

Parte III – Enquadramento e Caracterização Socio-Económica-Territorial das áreas metropolitanas em estudo;

Parte IV – Apresentação, análise, comparação e reflexão crítica sobre as políticas públicas de planeamento territorial e apoio à actividade económica, os processos de planeamento estratégico territorial e as iniciativas locais de desenvolvimento realizadas nos contextos metropolitanos em estudo e conclusões da dissertação.



No âmbito das diferentes metodologias a utilizar, numa primeira fase, exploratória, pretendemos utilizar o *focus group*. Sobre esta metodologia podemos dizer, de uma maneira muito simplificada, que se trata de uma espécie de entrevista colectiva, em que um moderador ou entrevistador vai lançando uma série de perguntas a um conjunto de pessoas pré-definidas, auscultando as opiniões de todos e permitindo que se possa mesmo gerar um diálogo/discussão entre os entrevistados, servindo o entrevistador, se necessário, de moderador. Esta metodologia é especialmente útil para recolher uma série de opiniões, relativamente genéricas, de um grupo relativamente homogéneo. Utilizado inicialmente em *marketing* com vista ao estudo do impacto de produtos sobre diferentes públicos-alvo, pretendemos no âmbito da dissertação lançar dois *focus group*, o primeiro sobre um conjunto de docentes/investigadores universitários em Lisboa (por exemplo, junto dos docentes do Doutoramento em Estudos Urbanos) e o segundo em Barcelona. Pretendemos desta forma ter uma primeira opinião de um conjunto avalizado de pessoas que conhecem os domínios temáticos e territoriais em análise sobre a nossa dissertação, as hipóteses delineadas na mesma e as metodologias que nos propomos empreender. Este primeiro exercício também poderá ser ainda extremamente importante no sentido de tentar encontrar adjuvantes para as fases posteriores do trabalho, nomeadamente para a sua eventual participação no método *Delphi*, para a sensibilização dos actores políticos a entrevistar, ou ainda na fase da recolha da informação documental, estatística e cartográfica.

Outra metodologia que propomos utilizar é então o método *Delphi*. Neste método, define-se um conjunto (ou conjuntos) de especialistas a inquirir. Os indivíduos a inquirir não deverão saber (pelo menos durante o decorrer do método) quem são os outros inquiridos, nem saber quem deu determinada resposta. A partir de uma pergunta ou perguntas iniciais, o investigador vai tratar e analisar as diferentes respostas, dando conhecimento dessa análise aos inquiridos e questionando-os se essa análise os faz reformular ou não a sua resposta inicial, em qualquer dos casos os inquiridos deverão justificar a opção tomada. Além da ronda inicial, normalmente sugere-se que ocorram outras duas. Com esta metodologia, procura-se evitar as respostas do “senso comum”, “politicamente correctas” ou “superficiais”, insistindo que cada resposta, cada opção por parte do indagado seja sempre justificada. A “confidencialidade” da resposta de cada auscultado permite ainda ultrapassar qualquer espécie de interferência ou



constrangimento inter-pessoal. Nesta fase inicial deixamos ainda em aberto, a hipótese de se realizarem dois *Delphi*, um para cada território em análise, ou apenas um *Delphi* global e transversal a todas as temáticas e territórios em estudo. Neste segundo caso, parece-nos pertinente que possam ser auscultados investigadores internacionais e não apenas especialistas portugueses e catalães.

Uma terceira metodologia que tentaremos desenvolver passará pela realização de entrevistas semi-directivas aos dirigentes políticos máximos das autoridades metropolitanas e dos municípios dos territórios em análise. Idealmente consideramos pertinente que todos estes actores políticos sejam inquiridos. Contudo, face à quantidade dos municípios em estudo, podemos considerar inquirir apenas uma amostra dos mesmos. Deste modo, além dos presidentes das áreas metropolitanas e dos municípios de Lisboa e Barcelona, poderia tentar-se estabelecer uma amostra estratificada por maioria partidária no poder e por tipologia urbana predominante/posição no contexto metropolitano (i.e. municípios suburbanos tendencialmente na primeira coroa metropolitana e municípios periurbanos tendencialmente na segunda coroa metropolitana). Com esta metodologia pretendemos conhecer a opinião e a avaliação que estes actores políticos fazem tanto da sua acção e das suas políticas nos temas em estudo, bem como das desenvolvidas pelos outros níveis territoriais e administrativos com que interagem.

Outra metodologia poderá passar pela realização de inquéritos *online* a difundir junto dos membros de ordens profissionais, de associações técnicas e científicas e dos corpos técnicos das autoridades metropolitanas e dos municípios em estudo. Ao contrário do *Focus Group* e do *Método Delphi* que procura inquirir docentes e investigadores universitários e das entrevistas semi-directivas que procura auscultar actores políticos, com o inquérito *online* vamos tentar saber a opinião de “técnicos” de diferentes áreas científicas e com diferentes grau de interacção e conhecimento das temáticas e os territórios em estudo. Julgamos que com estes inquéritos *online* existe um potencial bastante elevado para a realização de análises multivariadas.

A caracterização e análise de dinâmicas territoriais, passa muito pela análise estatística de dados demográficos, sociais e económicos, bem como pelo tratamento cartográfico dessa mesma informação através de Sistemas de Informação Geográfica.



Por fim, a análise e avaliação das políticas públicas de planeamento territorial e de apoio à actividade económica deverá ainda ser presidida pelos seguintes parâmetros a classificar e/ou quantificar: relevância/pertinência; coerência; eficácia; eficiência; resultados e impactos esperados.

4. Notas finais

A relevância do programa de investigação deve ser entendida em função do seu contributo para o avanço do conhecimento nas áreas científicas abordadas (relevância científica), mas também de acordo com os seus potenciais contributos sociais (relevância social). Neste último aspecto, ao formular uma interpretação dos processos de dinâmica territorial em curso, a investigação criará também um quadro global de referência que poderá ajudar a fundamentar novas políticas públicas e a concretizar acções nos domínios (temáticos e territoriais) em questão. Esta situação é tanto mais importante, quando a **discussão acerca das políticas de descentralização administrativa, de regionalização e metropolitanas continua em aberto em Portugal, assim como a necessidade de apoiar e incentivar o empreendedorismo e a dinamização das bases económicas locais.**

5. Bibliografia

- Borja J e Castells M (1997) *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de información*. Taurus, Madrid.
- Kresl PK (2007) *Planning Cities for the Future: the successes and failures of Urban Economic Strategies in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- Salvador, Regina (2006) Empreendedorismo Urbano e Nova Gestão do Território: o caso de Sintra. *GeoInova*, 12:.. 325-357.
- Scott AJ et al. (2002) Global City-Regions. In Scott AJ (ed.) *Global City-Regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press, New York: 11-32.